

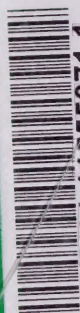
The Budget Process

A paper on budget secrecy and
proposals for broader consultation

CAI
FN
-82B77

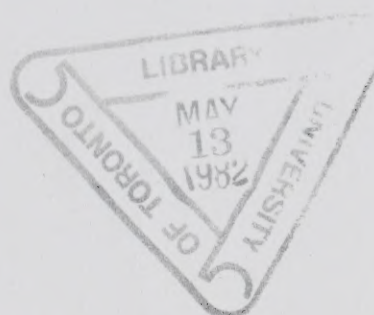
The Honourable Allan J. MacEachen
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

April, 1982



3 1761 1155371 1

Canada

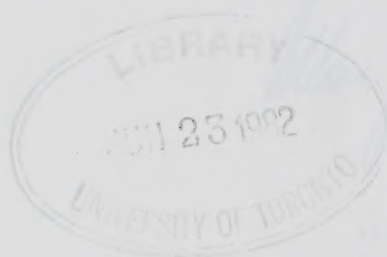


The Budget Process

A paper on budget secrecy and
proposals for broader consultation


The Honourable Allan J. MacEachen
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

April, 1982



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

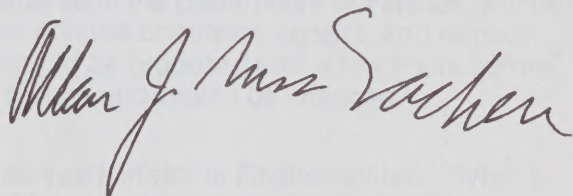


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553711>

Preface

In reply to a question in the House of Commons on December 10, 1981, I said: "It may be that the House of Commons ought to consider, at some time, revising the attitude towards budget secrecy to make it possible to have a more meaningful consultation prior to the budget presentation." This paper is intended to stimulate the public discussion necessary for modifications in the tradition of budget secrecy to command public support. The paper also sets out methods of increasing meaningful public input to the process of budget formulation and the subsequent consideration of budget measures. The implementation of these proposals would be an important step toward a more open budget process.

A handwritten signature in dark ink, reading "Allan J. MacEachen". The signature is fluid and cursive, with the first name "Allan" and last name "MacEachen" clearly legible.

Hon. Allan J. MacEachen
Deputy Prime Minister and
Minister of Finance

Contents

Introduction	1
Background	1
The Pre-Budget Process.....	2
Budget Secrecy	2
Consultative Bodies.....	4
Pre-Budget Materials.....	6
Budget Timing	7
The Post-Budget Process.....	7
Parliamentary Process	8
Conclusion	10

Introduction

An effective, well-understood budgetary process – the process by which tax proposals are conceived, developed and subsequently implemented by Parliament – is central to the proper functioning of government.

Criticisms of the existing process, shrouded as it is in traditional secrecy, have been heard over the years from the public and also from ministers of finance. As tax changes have become more complex and more pervasive in their consequences for individual and corporate Canadians, suggestions for improvements to budget decision-making have become more frequent. They have centered on the need to open up both the budget-making process and the legislative procedures to more meaningful public involvement.

Background

Ministers of Finance have for many years publicly expressed concern about the budgetary process and the constraints that budget secrecy imposes on the preparation of budgets.

The Honourable Walter Gordon has observed: “The old established tradition – according to which budgets are prepared in the Department of Finance, without consultation or discussion with other officials or outside experts, and without informing the Cabinet of what is going to be proposed until a few hours before presentation to the House – is out of date and should be changed.”

In 1969 the Honourable Edgar Benson as Minister of Finance stated: “What I would like is for the Minister to be able to present a tentative basis of his proposal to Parliament for discussion. The way it is now, the Minister of Finance has to present highly important advice from a very small group of expert advisers in a form which the government can understand, and on this the government stands or falls, and I think this is wrong.”

The Honourable Donald Macdonald, in his budget speech of May 1976, said: “the time has come to consider whether some of the long-standing traditions that surround the budgetary process should be modified to serve better the needs of today.” He added: “two aspects of the budgetary process require particular study. The first is the strict rule of secrecy that applies to the budget prior to its introduction. The second is the procedure for consideration of the budget proposals following their introduction in Parliament.”

The Honourable John Crosbie stated in 1979: “I hope it will be possible in the coming session of Parliament to examine the entire process of budget-making... We could begin by referring the entire area to a Committee of the House of Commons.”

This paper identifies specific areas of concern and suggests ways in which they might be addressed.

The Pre-Budget Process

There have long been extensive pre-budget consultations. Individuals and organizations submit specific recommendations for tax changes throughout the year, and many prepare comprehensive representations or submissions in the pre-budget period. A large number of discussions are held with the Minister of Finance and officials of his department. Though extensive, these consultations are often disappointing for both sides. Those who make representations cannot know in advance how their submissions will relate to the budget options which the government has under consideration. They therefore cannot ensure that their representations will have maximum impact. For the Minister and his officials, budget secrecy limits the frankness of the government response and the thoroughness of the subsequent discussion.

Several steps could be taken to encourage more meaningful pre-budget consultations. These relate to the tradition of budget secrecy, the establishment of consultative bodies, the release of pre-budget materials, and the timing of the budget.

Budget Secrecy

Changing the tradition of budget secrecy is the key to a more open pre-budget process.

The concept of budget secrecy, like many of our constitutional practices, has been inherited from the British parliamentary system. It originated at a time when the sole purpose of a budget was to raise government revenues by way of tariffs or excise taxes. Precautions had to be taken to prevent persons from profiting by arranging their affairs with prior knowledge of budget changes. The original concept of budget secrecy was thus relatively narrow: to protect against financial advantage or gain. However, the concept was broadened following budget leaks in the United Kingdom that resulted in the resignation of a cabinet minister in 1936 and the Chancellor of the Exchequer in 1947. In the latter case, the Chancellor resigned because of a premature disclosure to a reporter while entering the House to present his budget, even though a parliamentary committee appointed to investigate the matter concluded that no serious consequences or private gain resulted from the disclosure. Thus the concept of budget secrecy evolved to the point of shrouding in secrecy any and all matters that were to be included in a budget.

The issue of budget secrecy arose in a different form in Canada in 1963. The Honourable Walter Gordon engaged outside experts to assist in the preparation of his budget of June, 1963, and was criticized for doing so.

At that time, the extent of the concept of budget secrecy was explained in the House of Commons by the Honourable George Nowlan on June 19, 1963, when

he stated: "I do not think the public generally realizes the way in which secrecy has always been a traditional part of the making of a budget. The drafting is done in various sections, not one of which can be connected with another so that one can understand what is being done. ...That is the accepted practice arising out of a long history and a long tradition indicating the absolute necessity of avoiding a leak, consciously or unconsciously, and of assuring the public that the Minister of Finance, like Caesar's wife, is above suspicion."

The consequence of a tradition of such absolute secrecy is that ministers of finance and their officials are seriously constrained in the information they may disclose, particularly as the date of a budget approaches. When a political controversy might be precipitated by a budget leak, however trivial it might be and regardless of how it occurs, meaningful pre-budget consultations are naturally inhibited.

The tradition also inhibits consultations within the government. The recent introduction of the government's expenditure management system has greatly expanded the need for extensive interdepartmental and interministerial discussions in the pre-budget period. An initial stage of budget preparation is the establishment of the government's fiscal framework, the setting of priorities, and the determination of expenditures to be reflected in the various policy envelopes. In addition, the new rules within the envelope system for dealing with those tax expenditures with significant policy implications have greatly enlarged the need for consultations among officials of different departments. The effectiveness of these internal improvements is seriously impaired because the tradition of budget secrecy frustrates open discussion in the pre-budget period.

The extreme interpretation of budget secrecy does not take account of the broad economic and social role which modern budgets must play. The budget is no longer confined to fiscal, monetary and tax policy considerations. It has become one of the most significant events in the political calendar for the unveiling by governments of the specific actions they are taking over the entire range of public policy. The tax system itself is no longer concerned only with raising revenues and has increasingly become an important instrument in pursuing a variety of the social and economic objectives of the government. Indeed, these multiple objectives contribute to the complexity of the tax system.

In this context, the concept of budget secrecy must be defined in a manner consistent with modern budget realities. The minister of finance and his officials must be discreet. Outsiders must not be in a position to benefit by being privy to knowledge of budget measures before the information is made public. But budget matters are inevitably complex, and ministers of finance should be free to seek outside advice on measures under consideration. Neither they nor the department should be denied the opportunity to engage outside consultants and to seek professional advice in formulating budget proposals.

A redefinition of budget secrecy thus is necessary to ensure that broader consultation and a more meaningful response to pre-budget submissions from the public is possible. Clearly, the tradition of budget secrecy frustrates both the government and the public. The government is not saddled with a similar tradition in formulating other initiatives – the introduction outside of the budget context of new social and economic programs or changes in existing programs – in which the opportunity for private gain from prior knowledge often exists.

Few would dispute the view that the tradition of budget secrecy should be relaxed as a precondition to a more open budget process. The question is how budget secrecy, which is founded on tradition rather than law, can be redefined. It would be possible for a government to indicate that it intended to open up the budget process by initiatives based on a less severe definition of budget secrecy. However, such an opening up of the process would have to command support. This support will be based to an important extent on the improvements to the budget process that it would allow.

Consultative Bodies

The tradition of budget secrecy has effectively prevented ministers of finance from establishing consultative bodies to which they might refer initiatives in the areas of tax or fiscal policy that they have under consideration for incorporation in a forthcoming budget. A narrowing of the tradition would permit the Minister of Finance to consider establishing one or more task forces or consultative groups to which particular problems or proposed budget measures might be referred for outside consideration.

The precise nature and scope of such consultative bodies would vary from minister to minister and depend on the particular problems to be addressed. The important point is that the relaxation of budget secrecy should permit a minister of finance the flexibility to establish whatever consultative arrangements he thinks are necessary to bring advice from the private sector to bear on budget decisions.

An additional possibility in the field of taxation policy would be the establishment of a permanent advisory committee consisting of outside tax specialists to provide advice on a regular basis to the minister of finance and his officials. This would be similar to the Tax Advisory Committee established by Revenue Canada-Taxation to provide a forum for the exchange of information. The effectiveness of any such advisory committee naturally would depend in substantial measure on the ability of the minister and government officials to discuss issues frankly.

The establishment of a tax advisory committee and of consultative bodies along the lines discussed above has widespread support. Earlier this year a special committee formed under the auspices of the Canadian Tax Foundation, an independent organization formed to engage in research into all aspects of taxation, was invited by the Minister of Finance to prepare a comprehensive report on ways by which the budget and tax legislative processes might be improved. The report, submitted in March, recommended the increased use by the government of outside consultants and consultative committees.

Over the years a number of consultants have been engaged on special assignments and tax specialists have been brought into the department under the government's Executive Interchange Program. Indeed, the use of individual outside consultants and professional advisers has increased in recent years. This is a development that should actively be encouraged. It should not be criticized as a departure from the normal budget process, as has in the past been suggested, or be prevented by considerations of budget secrecy.

The Canadian Tax Foundation Committee also recommended the establishment of several types of consultative bodies:

- ad hoc committees to advise on specific technical tax questions particularly in highly specialized areas of the law, and
- a Finance Advisory Committee consisting of tax professionals, economists and government officials to act as a sounding board for the minister and as an early warning system for developments in the private sector.

These are positive innovations that could be extremely helpful to the Minister of Finance and to his officials.

The use of consultative bodies may be particularly appropriate for dealing with those tax measures that do not take effect until some time after the date of their announcement. The special committee of the Canadian Tax Foundation pointed out that proposed tax changes could be discussed more openly in pre-budget consultations if they were not to take effect immediately. Since the general public would be informed and able to arrange their affairs before the changes became effective, there would be less risk that groups or individuals consulted by the Minister prior to the budget would be able to use advance information for private gain.

The effective dates for tax changes already vary considerably. However, delays in effective dates may have serious revenue or policy implications. In any budget, a number of changes also are advantageous to taxpayers who may be reluctant to have the benefits postponed. Indeed, a delay in some instances could result in a postponement of important business or investment decisions. This is obviously a complex issue which merits further discussion and analysis.

The report also recommended the establishment of a Tax Reform Commission, a permanent body which would be independent of the government and Parliament. The proposed commission would be patterned on the Law Reform Commission which was established by statute with the mandate of making proposals for the betterment and reform of Canadian federal laws. The Law Reform Commission is composed of full-time commissioners supported by a permanent research staff with its own resources. Among the responsibilities of a Tax Reform Commission, as proposed by the report, would be "to review the tax structure regularly and make recommendations for its improvement". It would also be authorized to undertake studies and hold hearings with the objective of making recommendations to the Minister of Finance.

While the creation of such a body, structured primarily as a research organization outside the main budget decision-making process, might contribute to the study of tax issues, ad hoc consultative committees appear to offer a more effective mechanism for opening up the budget process. Ad hoc groups with precise mandates from the minister and with specialized membership would be better equipped to integrate the examination of tax and fiscal policy issues into the budget decision-making process. Ad hoc groups would also have the advantage of providing easier access to specialists, many of whom would be more willing to undertake assignments of a short-term nature. Such consultative groups would also be able to receive representations, to hold public hearings, and to make recommendations to the minister in a more flexible and timely manner.

Pre-Budget Materials

The redefinition of budget secrecy would contribute to an improved framework within which public consultations in the pre-budget period could take place.

Other positive steps would be for a minister of finance to issue green papers, white papers, or other less formal documents providing information on certain policy or technical issues that he wanted to address in a future budget. This would inform those with a particular interest or expertise that an area of tax policy was under consideration and enable them to make representations before final decisions are taken.

There is, of course, no tradition or parliamentary procedure that inhibits a minister of finance before a budget from issuing discussion papers on possible tax initiatives or otherwise disclosing publicly that he is considering certain measures. The report of the special committee of the Canadian Tax Foundation placed considerable emphasis on the increased use of green or white papers and other consultative documents on tax issues. It pointed out that this technique effectively removes the subject matter of the paper from the veil of budget secrecy.

The release of background papers on certain policy initiatives or technical changes that are under consideration also would undoubtedly serve to improve the two-way communication process. This is particularly so in those complex areas of the law where the government cannot be expected to have all the information necessary for a full assessment of the impact of proposed changes.

The usefulness of the dialogue emerging from such papers could be enhanced further if the papers were to be subject to a conference or to public hearings the record of which would be published. An ad hoc committee or other consultative body described in the preceding section could serve usefully as a forum for hearings on particular issues. Some issues would undoubtedly be suitable for discussion at professional conferences, such as those organized by the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Canadian Bar Association or the Canadian Tax Foundation.

It must be emphasized, however, that it is simply not practicable to contemplate the issue of consultative documents covering all or even most of the measures that the minister has under consideration in preparing for a budget. Time limitations impose restrictions on the use of processes that may require years rather than months. Many budget measures also cannot properly be dealt with in isolation, but must be considered in the broader context both of the government's fiscal stance and of other budgetary changes. Finally, it must be noted that there have been several formal papers since the white paper on tax reform dealing with such matters as the tax treatment of charities, the manufacturers' sales tax, and the tax treatment of capital gains. In certain cases, the dialogue was extremely fruitful, but the experience following the release of some of these papers does not lead inevitably to the conclusion that policy papers would improve the quality of debate in all circumstances. Those with a vested interest often tend to dominate the discussion and the broader public interest is often not properly represented.

With these caveats taken into account, it remains clear that increased resort to policy papers or technical releases would provide a greater opportunity for outside input into budget decisions.

Such public consultations, of course, would continue to be reinforced by private consultations. Many taxpayers do not want their representations published, particularly those submissions containing confidential information. The consultation process, however revised, must recognize that much useful dialogue between the Department of Finance and individual taxpayers or their professional advisers is on a confidential basis and it would be inappropriate to require public disclosure of all submissions and representations.

Budget Timing

The uncertainty as to the timing of the annual presentation of the budget is of particular concern to those making representations. When a budget date is finally settled upon, there is often insufficient time for organizations to prepare their pre-budget submissions carefully or to present them far enough in advance to allow for full consideration by the Minister of Finance and his officials. The establishment of a regular budget time each year would help to overcome this obstacle. Recent budgets have been presented in the autumn and it has been suggested that this become the normal practice. In this case, the important budget measures affecting individuals would ordinarily take effect only for the next taxation year, by which time the measures would already have received extensive post-budget consideration.

In addition, an autumn federal budget would have important benefits for the provinces. It would provide the necessary fiscal background and framework for the preparation of provincial budgets, which are generally presented in the late winter or early spring.

Of course, the setting of an annual date or time for the regular federal budget would not prevent the government from presenting budgets at other times or from introducing specific fiscal measures whenever circumstances warranted.

The Post-Budget Process

In addition to interest in an opening up of the pre-budget process, there has been considerable public discussion in recent years of the post-budget process. No matter how much improvement might occur in the pre-budget consultative process, there will inevitably be budget proposals that will require alteration as the result of broader post-budget consideration by the public and by Parliament. The post-budget process therefore should both encourage public discussion and facilitate desirable changes.

There is no procedural method of ensuring that the political system will consistently favour worthwhile post-budget change. According to a longstanding practice, the Government must retain the confidence of the House of Commons for its budgetary proposals. This tradition, and the extensive

consequences of budgetary measures for the public, regularly make budgets the subject of intense political debate. Controversy may act either to inhibit post-budget changes or to promote them. What is important is that parliamentary processes allow for the thorough and timely consideration of budget measures.

Parliamentary Process

Parliamentary process includes the procedures by which budget measures are introduced and become law. The discussion of this central aspect of post-budget process must be preceded by a short description of the main steps in parliamentary procedure.

The notification of tax changes comes with the tabling in the House of Commons of what are called Notices of Ways and Means Motions. These Notices may be tabled on budget night or during any sitting of the House. They give specific information about the proposed tax changes including the dates on which changes will be effective. Tax bills are subsequently introduced which, when enacted, give effect to the changes specified in the Notices of Ways and Means Motions and authorize the imposition of taxes on the effective dates.

The rules of the House of Commons require that tax bills adhere to the parameters described in the Notices of Ways and Means. For this reason, a new Notice of Ways and Means is often tabled prior to the introduction of a tax bill to take account of alterations in the initial tax proposals. The new Notice, containing the substance of the initial Notice as amended, then becomes the basis for the tax bill when concurred in by the House.

In recent years, ministers of finance have often added a step between the original tabling of Notices of Ways and Means Motions and the amended Notices on which tax bills have been based. The text of draft legislation has been tabled in the form of comprehensive Notices of Ways and Means. This has been done to allow affected taxpayers and their professional advisors an opportunity to comment on the details of the legislation before the tax bill or bills are introduced. When the House has been adjourned the texts have been published simply as draft legislation. The publication of draft legislation in either form has permitted many technical problems to be accommodated in the final legislation.

Once a budget bill is ready for introduction in the House of Commons, it follows the normal legislative process – first reading, second reading, consideration by a committee, report stage, and third reading – with the very important exception that the committee stage for tax bills takes place in the Committee of the Whole rather than in a standing committee. The Committee of the Whole includes all Members of the House of Commons, and its rules do not provide for the calling of witnesses.

The Senate also must approve tax legislation before it becomes law.

Much of the discussion of parliamentary process for budget measures has related to the long delays in the enactment of tax legislation and the need to

ensure that Members of Parliament and the Government have the benefit of the views of taxpayers and tax professionals during the consideration of legislation.

The tabling of draft legislation in the form of comprehensive Notices of Ways and Means Motions has provided for a significant input by the public and the legal and accounting professions into the development of tax legislation. However, the publication of draft legislation in this form remains a matter for ministerial decision on a case-by-case basis. It might usefully be encouraged as a standard part of the normal process for tax measures arising out of a budget.

The tax legislative process would also be enhanced if tax legislation were accompanied by technical explanations that would facilitate an understanding of each provision. Given the complexity of many of the provisions, this would aid the review of legislation both by the public and by Parliament.

A specific criticism of the present House of Commons rules governing the enactment of tax legislation is that they do not permit the calling of witnesses or the taking of evidence with respect to matters before the Committee of the Whole. This requires Members, on the clause-by-clause consideration of extremely complex legislation, to proceed without the direct participation of outside experts. It has been argued that there is thus no opportunity for the tax profession or public to contribute directly through the Committee process to the identification of deficiencies in the legislation in order to assist Members in making improvements.

To correct this it has been suggested that in addition to, or rather than, referring tax bills to the Committee of the Whole, certain bills or parts of bills be referred to a standing committee such as the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. Another suggestion has been that technical amendments be separated from major budgetary changes – those having important tax policy and revenue implications – and be presented in separate bills. The latter suggestion rests on the incorrect assumption that there is a clear line of demarcation between purely technical and budgetary amendments. However the possibility of referring budget measures to a standing committee has recently received considerable attention.

The special committee of the Canadian Tax Foundation in their March 1982 report to the Minister of Finance proposed that, in addition to the normal parliamentary process, tax bills be referred to a new taxation sub-committee of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs or that draft legislation be referred to the same sub-committee. After study by the taxation sub-committee tax bills would still be considered in Committee of the Whole.

A major drawback of such an innovation in the normal legislative process for tax bills is that the addition of another stage in all likelihood would lead to further delays between the time that proposed tax changes are announced and their enactment. If the other proposals in this paper are adopted and existing procedures are utilized fully, it is likely that the addition of another committee review would become less urgent.

It is possible under the existing House of Commons rules for a minister of finance to seek the referral of specific budget matters to a special or standing committee. This may be done through an ordinary motion setting out the terms of the reference. It would also be possible for a minister of finance to move a motion to refer draft legislation in the form of a comprehensive Notice of Ways and Means to a standing or special committee. Another possibility, but one which involves a departure from the normal legislative process and therefore requires the unanimous consent of the House, is referral of tax bills to a standing or special committee rather than to Committee of the Whole. In 1981, for example, Bill C-57, *An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act and to provide for a revenue tax in respect of petroleum and gas*, was referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

It also should be recognized that it has been the recent practice of the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to review the provisions of tax bills shortly after they have been introduced in the House of Commons. The Senate Committee engages outside consultants to assist in its deliberations, and it hears witnesses, including representatives of the departments of Finance and National Revenue. The review by this Committee is comprehensive and not only deals with important matters of substance but also gives detailed consideration to technical aspects of the legislation. This contributes substantially to the extensive analysis received by tax bills before their enactment.

The key to more effective parliamentary consideration of budget measures thus lies not so much in major reform to parliamentary procedures as in a more thorough and focussed discussion at each stage – from the budget debate through to the passage of budget legislation. This discussion can be improved through practices such as the tabling of comprehensive Notices of Ways and Means and the provision of technical explanations. It can also be helped by the use of standing or special committees where circumstances warrant.

Conclusion

The budget process needs to be improved. A precondition for more meaningful pre-budget consultations is a redefinition of the tradition of budget secrecy to bring it into line with modern realities. Changes in the requirement for secrecy would make possible innovations such as the increased use of consultative groups with membership from outside the government. Improvements to budgetary and legislative processes can also be achieved through existing mechanisms – increased use of discussion papers, the provision of draft legislation, the introduction of technical explanations for amending legislation, and thorough consideration of budget measures within Parliament.

Public discussion is essential to the improvement of the process. It is hoped that this paper will receive the consideration of parliamentarians and members of the public so that a consensus may develop on the need for and direction of change.

Le processus budgétaire a besoin d'être amélioré. La clé à une consultation pré-budgétaire plus significative repose dans la redéfinition du secret budgétaire pour le rendre conforme aux réalités modernes. Des changements aux exigences du secret permettraient certaines innovations, notamment le recours accru à des groupes consultatifs de l'extérieur. Des améliorations peuvent être également apportées aux processus législatif et budgétaire par le biais de mécanismes existants – le recours accru aux documents d'étude, la publication de projets de législation, l'introduction d'explications techniques à la législation modifiée et l'examen en profondeur des mesures budgétaires au Parlement.

La participation du public est essentielle à l'amélioration du processus. J'espère que le présent document attirera l'attention des parlementaires et du public, de sorte qu'on puisse en arriver à un consensus quant à la nécessité et à l'orientation de la réforme.

Le Comité spécial de l'Association canadienne des études fiscales proposait, dans son rapport de mars 1982 au ministre des Finances, qu'en plus de passer par le processus parlementaire normal, les projets de loi soient soumis à un nouveau sous-comité sur la fiscalité du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques ou que le projet de législation soit déferé au même sous-comité. Une fois l'étude du sous-comité sur la fiscalité terminée, les projets de loi de l'impôt seraient examinés, comme à présent, en Comité plénier.

Cette innovation dans le processus législatif normal applicable aux projets de loi de l'impôt présente l'inconvénient sérieux que l'addition d'une nouvelle étape entraînerait très vraisemblablement de nouveaux délais entre le moment où les propositions de changements fiscaux seraient annoncées et leur promulgation. Si les autres propositions de ce document étaient adoptées et qu'on exploitait à fond les procédures existantes, l'addition d'une nouvelle étape d'examen en comité deviendrait probablement moins urgente.

Il est possible, selon le règlement actuel de la Chambre des communes, à un ministre des Finances de solliciter le renvoi de questions budgétaires précises à un comité spécial ou permanent. Cela peut se faire par une motion ordinaire établissant le mandat de ce renvoi. Il serait également possible à un ministre des Finances de présenter une motion visant à renvoyer un projet de législation, sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillées, à un comité permanent ou spécial. Une autre possibilité, qui entraîne celle-là un écart par rapport au processus législatif normal et nécessite donc le consentement unanime de la Chambre, est le renvoi des projets de loi de l'impôt à un comité permanent ou spécial plutôt qu'au Comité plénier. En 1981, par exemple, le projet de loi C-57, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant une taxe sur les recettes pétrolières et gazières*, fut déferé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Il faut reconnaître qu'il a été récemment d'usage pour le Comité sénatorial des banques et du commerce d'étudier les dispositions des projets de loi de l'impôt peu de temps après leur dépôt aux Communes. Le Comité sénatorial embauche des experts-conseils de l'extérieur pour l'aider dans ses délibérations et il entend des témoins, y compris des représentants des Finances et de Revenu Canada. L'étude de ce comité est détaillée, et non seulement traite-t-elle des questions importantes de substance, mais elle accorde une attention minutieuse aux aspects techniques de la législation. Cela contribue sensiblement à l'analyse exhaustive dont sont l'objet les projets de loi de l'impôt avant leur promulgation.

L'essentiel, si l'on veut rendre plus efficace l'examen des mesures budgétaires au Parlement, consiste donc moins à refondre les procédures parlementaires qu'à mieux centrer et approfondir le débat à chaque étape — du débat budgétaire jusqu'à l'adoption de la législation. Ce débat peut être amélioré par des mesures telles que le dépôt d'Avis de motions des voies et moyens détaillées et la production d'explications techniques. Il peut également être facilité par le recours à des comités permanents ou spéciaux, lorsque la situation le justifie.

permanent. Le Comité plénier est composé de tous les membres de la Chambre des communes et son règlement ne prévoit pas la convocation de témoins.

Le Sénat doit également approuver la législation fiscale avant qu'elle ne prenne force de loi.

Le débat suscité par la procédure parlementaire applicable aux mesures budgétaires a porté en grande partie sur les longs délais qui accompagnent la mise en vigueur de la législation fiscale et la nécessité de s'assurer que les membres du Parlement et le gouvernement bénéficient du point de vue des contribuables et des professionnels sur les questions fiscales pendant l'examen de la législation.

Le dépôt d'un projet de législation sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillées a donné au public et aux professions juridique et comptable une bonne occasion de participer à la formulation de la législation fiscale. Cependant, la publication d'un projet de législation sous cette forme reste une décision laissée à la discrétion du ministre, en fonction de chaque cas. Il serait peut-être utile de favoriser cette méthode de façon qu'elle devienne une étape normale du processus d'examen des mesures fiscales prévues dans un budget.

Le processus législatif en matière fiscale serait également amélioré si la législation fiscale était accompagnée d'explications techniques facilitant la compréhension de chaque disposition. Etant donné la complexité d'un grand nombre des mesures, cela faciliterait l'examen de la législation, aussi bien dans le public qu'au Parlement.

Un reproche précis adressé aux règles actuelles de la Chambre des communes régissant la promulgation de la législation fiscale est que ces règles ne permettent pas de convoquer des témoins ou de produire des éléments de preuve à l'égard des questions soumises au Comité plénier. Cela oblige les députés à procéder à l'étude article par article d'une législation extrêmement complexe sans bénéficier de la participation directe de spécialistes de l'extérieur. Certains ont fait valoir qu'il n'y avait donc aucune possibilité pour les fiscalistes ou le public de contribuer directement, par le biais de l'étude en comité, à la détermination des lacunes de la législation, afin d'aider les députés à en améliorer la teneur.

Pour corriger ce problème, on a proposé que, en plus ou au lieu de déferer les projets de loi de l'impôt au Comité plénier, certains projets de loi ou parties de projets de loi soient présentés à un comité permanent tel que celui des finances, du commerce et des questions économiques. Selon une autre suggestion, les modifications d'ordre technique seraient mises à part des changements budgétaires de fond – ceux qui ont d'importantes répercussions sur les recettes et la politique fiscale – et seraient présentées dans des projets de loi distincts. Cette dernière suggestion repose sur l'hypothèse erronée voulant qu'il existe une ligne de démarcation bien précise entre les changements strictement techniques et les modifications budgétaires. Cependant, la possibilité de déferer les mesures budgétaires à un comité permanent a fait l'objet d'une grande attention, dernièrement.

Processus parlementaire

Conformément à une pratique de longue date, le gouvernement doit conserver la confiance de la Chambre des communes à l'égard de ses propositions budgétaires. Cette tradition et les conséquences importantes des mesures budgétaires pour le public font toujours du budget la matière d'un débat politique intense. Les controverses peuvent avoir pour effet de soit faire obstacle aux modifications post-budgétaires, ou les favoriser. L'important est que le processus parlementaire permette un examen approfondi et opportun des mesures budgétaires.

Le processus parlementaire comprend les procédures par lesquelles les mesures budgétaires sont présentées et prennent force de loi. L'étude de cet aspect fondamental du processus post-budgétaire doit être précédée d'une description concise des principales étapes de la procédure parlementaire.

La notification des changements fiscaux prend la forme du dépôt à la Chambre des communes de ce qu'on appelle les Avis de motions des voies et moyens. Ces Avis peuvent être déposés le soir du budget ou n'importe quand lorsque la Chambre siège. Ils donnent des renseignements précis sur les modifications fiscales proposées, notamment sur les dates auxquelles elles entreront en vigueur. Les projets de loi de l'impôt sont ensuite présentés et, une fois adoptés, ils mettent en vigueur les changements présentés dans les Avis de motions des voies et moyens et autorisent l'application des impôts et taxes à partir des dates prévues.

Le règlement de la Chambre des communes exige que les projets de loi de l'impôt soient conformes aux paramètres décrits dans les Avis de motions des voies et moyens. Pour cette raison, un nouvel Avis des voies et moyens est souvent déposé avant la présentation d'un projet de loi de l'impôt afin de tenir compte des changements apportés aux propositions fiscales initiales. Le nouvel Avis, qui reflète l'Avis initial assorti de modifications, forme alors le fondement des projets de loi de l'impôt lorsque la Chambre y consent.

Au cours des dernières années, les ministères des Finances ont souvent instauré une autre étape entre le dépôt initial des Avis de motions des voies et moyens et les Avis modifiés sur lesquels reposent les projets de loi de l'impôt. Le texte du projet de législation a été déposé sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillés. On a procédé ainsi pour permettre aux contribuables touchés et à leurs conseillers professionnels de présenter des observations sur les dispositions précises avant qu'un projet de loi de l'impôt ou des projets ne soient présentés. Lorsque la Chambre a été ajournée, les textes sont tout simplement publiés sous forme de projets législatifs. La publication de la législation projetée, sous l'une ou l'autre de ces formes, a permis de régler nombre de problèmes techniques dans le texte définitif.

Une fois qu'un projet de loi budgétaire est prêt à être présenté à la Chambre des communes, il suit la procédure législative normale – première lecture, deuxième lecture, étude en comité, étape du rapport et troisième lecture – à cette très importante exception près que l'étape de l'étude en comité, pour les projets de loi de l'impôt, a lieu en Comité plénier plutôt que devant un comité

Il n'existe aucune méthode établie permettant au système politique de favoriser de manière cohérente les modifications post-budgétaires valables.

Outre l'ouverture du processus pré-budgétaire, le processus post-budgétaire a fait l'objet d'un débat public considérable ces dernières années. Quelles que soient les améliorations susceptibles d'être apportées aux consultations antérieures au budget, certaines propositions budgétaires devront inévitablement être modifiées par suite d'un examen post-budgétaire plus large, de la part du public et du Parlement. Le processus post-budgétaire devrait par conséquent tant stimuler le débat public que faciliter les changements souhaitables.

Le processus post-budgétaire

Naturellement, l'établissement d'une date ou d'une période annuelle pour la présentation du budget fédéral régulier n'empêcherait pas le gouvernement de présenter des budgets à d'autres époques ou de déposer des mesures fiscales spécifiques lorsque les circonstances le justifient.

En outre, un budget fédéral à l'autonomie présenterait des avantages importants pour les provinces. Il procurerait les données et le cadre financier nécessaires à la préparation des budgets provinciaux qui sont généralement présentés vers la fin de l'hiver ou le début du printemps.

L'incertitude quant à la date de la présentation annuelle du budget est de haute importance pour ceux qui formulent des instances. Lorsque la date d'un budget est enfin établie, les organismes n'ont habituellement pas le temps nécessaire pour préparer soigneusement leurs présentations pré-budgétaires ou pour les présenter suffisamment longtemps d'avance pour permettre au ministre des Finances et à ses fonctionnaires de les étudier en détail. L'établissement d'un calendrier budgétaire annuel régulier permettrait de surmonter cet obstacle. Les budgets des dernières années ont été présentés à l'autonomie et on a suggéré que cela devienne la pratique normale. Dans ce cas, les mesures budgétaires importantes touchant les particuliers ne prendraient ordinairement effet qu'au cours de l'année d'imposition suivante, et auraient déjà fait l'objet d'une étude post-budgétaire approfondie.

Calendrier budgétaire

d'avantage aux personnes de l'extérieur de participer à la prise de décisions en matière budgétaire.

De telles consultations, bien sûr, continueraient d'être prolongées par les consultations privées. De nombreux contribuables ne veulent pas que leurs instances soient publiées, en particulier les présentations comportant des renseignements de nature confidentielle. Le processus de consultation, si révisé soit-il, doit admettre qu'une grande part du dialogue utile entre le ministre des Finances et les contribuables particuliers ou leurs conseillers professionnels repose sur la confidentialité et qu'il ne serait pas approprié d'exiger la divulgation publique de toutes les présentations et instances.

politique dont il souhaiterait traiter dans un budget éventuel. Cette pratique vise à informer les personnes qui ont une expertise ou un intérêt particulier du fait qu'un domaine de la politique fiscale est à l'étude et leur permet de formuler des instances avant que des décisions définitives soient prises.

Il n'est évidemment aucune tradition ou procédure parlementaire qui interdise à un ministre des Finances d'émettre avant un budget des documents d'étude traitant d'initiatives fiscales possibles, ou par ailleurs, de divulguer publiquement qu'il envisage d'établir certaines mesures. Le rapport du Comité spécial de l'Association canadienne d'études fiscales accorde une importance considérable à l'utilisation accrue des Livres verts ou blancs et d'autres documents consultatifs portant sur des questions fiscales. Il signale que cette technique soustrait effectivement le sujet du document au voile du secret budgétaire.

La publication de documents de base dans le cadre de certaines initiatives de politique ou de modifications techniques qui sont à l'étude servirait sans doute également à améliorer le processus de communication dans les deux sens. Ceci est particulièrement vrai dans les domaines complexes de la loi où on ne peut s'attendre du gouvernement qu'il dispose de tous les renseignements nécessaires pour effectuer une évaluation complète de l'incidence des modifications proposées.

L'utilité du dialogue découlant de ces documents pourrait être intensifiée s'ils faisaient l'objet d'une conférence ou d'audiences publiques dont le dossier serait publié. Un comité spécial ou autre groupe consultatif, décrit dans la partie qui précède, pourrait servir de tribune pour les audiences portant sur des questions particulières. Certaines questions conviendraient indubitablement aux discussions lors de conférences professionnelles, comme celles organisées par l'Institut canadien des comptables agréés, l'Association du barreau canadien ou l'Association canadienne d'études fiscales.

Il est indispensable de souligner qu'il ne serait toutefois pas pratique d'envisager la publication de documents consultatifs comportant la totalité ou même la majorité des mesures que le ministre envisage durant la préparation d'un budget. Les contraintes de calendrier imposent certaines limites quant au recours à des processus qui exigeraient des années plutôt que des mois. Bon nombre de mesures budgétaires ne peuvent être convenablement traitées isolément; elles doivent être étudiées dans le contexte plus large à la fois de la situation financière du gouvernement et d'autres modifications budgétaires. Enfin, on doit reconnaître que plusieurs documents officiels ont été publiés depuis le Livre blanc sur la réforme fiscale et traitant de questions telles le régime fiscal des organismes de charité, la taxe de vente au fabricant et le régime fiscal des gains en capital. Dans certains cas, le dialogue a été extrêmement bénéfique. L'expérience acquise avec la publication de certains de ces documents ne conduit pas inévitablement à la conclusion qu'une utilisation accrue de documents de politique améliorerait la qualité du débat dans toutes les circonstances. Les personnes qui ont un intérêt engagé ont souvent tendance à dominer la discussion et l'intérêt public généralisé n'est très souvent pas convenablement représenté.

Compte tenu de ces circonstances, il est évident que le recours accru à des documents de politique ou à des communications techniques permettrait

consultations pré-budgétaires si elles ne devaient pas entrer en vigueur immédiatement. Etant donné que le grand public serait informé et en mesure de réorganiser ses affaires avant que les changements ne prennent effet, il y aurait moins de risques que les groupes ou les particuliers consultés par le ministre avant le budget puissent utiliser des renseignements obtenus en primeur pour leur profit personnel.

Les dates d'entrée en vigueur des modifications fiscales varient déjà sensiblement. Toutefois, des délais dans les dates d'entrée en vigueur pourraient avoir d'importantes conséquences au niveau des recettes ou de la politique publique. Tout budget présente également un certain nombre de modifications favorables aux contribuables, qui ne voudraient sans doute pas que ses avantages soient retardés. En fait, un délai pourrait dans certains cas entraîner la remise à plus tard de certaines décisions importantes d'investissement ou d'exploitation. Il s'agit de toute évidence d'une question complexe qui mérite un débat et une analyse plus approfondis.

Le rapport recommande également l'établissement d'une Commission de réforme fiscale, un organisme permanent et indépendant du gouvernement et du Parlement. Cette Commission serait modelée sur la Commission de la réforme du droit, établie par une loi et ayant pour mandat de soumettre des propositions visant l'amélioration et la réforme des lois fédérales canadiennes. Cette dernière se compose de commissaires à temps plein, appuyés par un personnel de recherche permanent, et disposant de ressources autonomes. Une Commission de réforme fiscale, ainsi que le propose le rapport, aurait notamment « à examiner régulièrement la structure fiscale et à formuler des recommandations en vue de son amélioration ». Elle serait aussi autorisée à entreprendre des études et à tenir des audiences dans le but de formuler des recommandations au ministre des Finances. Quoique un tel organisme, structuré avant tout comme organisme de recherche isolé du processus central de prise de décisions budgétaires, puisse contribuer à l'examen de questions fiscales, les comités consultatifs spéciaux paraissent être des véhicules plus efficaces et plus propices à l'ouverture du processus budgétaire. Des groupes spéciaux, dotés de mandats précis par le ministre et composés de spécialistes, seraient mieux équipés pour intégrer l'examen des questions relatives à la politique fiscale et financière au processus de prise de décisions budgétaires. Des comités spéciaux de ce genre offrirait également l'avantage d'accès aux spécialistes dont un bon nombre seraient plus intéressés à accepter des mandats à court terme. Ces comités consultatifs seraient mandats pour recevoir des instances, tenir des audiences publiques et faire des recommandations au ministre avec plus de souplesse et selon des échéanciers mieux appropriés.

Documents pré-budgétaires

La redéfinition du secret budgétaire contribuerait à améliorer le cadre au sein duquel pourraient avoir lieu, au cours de la période pré-budgétaire, des consultations publiques.

D'autres mesures positives que pourrait prendre un ministre des Finances consisteraient à émettre des Livres verts ou blancs, ou d'autres documents moins formels, renseignant sur certaines questions d'ordre technique ou

budgetaire devrait permettre au ministre des Finances d'établir les arrangements consultatifs qu'il, à son avis, lui assureraient les conseils du secteur privé pertinents à la prise de décisions budgétaires.

Une solution additionnelle dans le domaine fiscal serait l'établissement d'un comité consultatif permanent, composé de fiscalistes de l'extérieur, qui serait chargé de conseiller régulièrement le ministre des Finances et ses hauts fonctionnaires. Un tel comité pourrait s'assimiler au Comité consultatif sur l'impôt, établi par Revenu Canada-impôt, et servirait de lieu d'échange d'information. L'efficacité d'un tel comité dépendrait dans une large mesure du pouvoir dont dispose le ministre et les fonctionnaires gouvernementaux pour discuter franchement des questions.

L'établissement d'un comité permanent et de groupes consultatifs ad hoc selon les idées élaborées précédemment fait l'objet d'un soutien généralisé. Plus tôt cette année, un comité spécial formé sous les auspices de l'Association canadienne d'études fiscales, un organisme indépendant institué pour se livrer à la recherche de tous les aspects de l'impôt, a été invité par le ministre des Finances à préparer un rapport détaillé sur les moyens qui permettraient d'améliorer les processus budgétaires et législatif fiscal. Le rapport présenté en mars recommande le recours accru par le gouvernement aux services d'experts-conseils de l'extérieur et aux comités consultatifs.

Au cours des années, un certain nombre de professionnels ont été embauchés pour exécuter des tâches spéciales et des fiscalistes ont été amenés au ministère dans le cadre du Programme d'échange des cadres du gouvernement. En effet, le recours aux services d'experts et de conseillers professionnels de l'extérieur s'est accru au cours des dernières années. Cette pratique devrait être activement encouragée. On ne devrait pas la rejeter comme un accroc au processus budgétaire normal ainsi qu'elle l'a été par le passé, ou s'y soustraire par cause de considérations de secret budgétaire.

Le comité spécial de l'Association a également recommandé l'établissement de groupes consultatifs de différents types, à savoir:

- des comités spéciaux pour conseiller en matière de questions fiscales particulières d'ordre technique, plus précisément dans des domaines hautement spécialisés de la loi, et
- un comité consultatif des Finances composé de fiscalistes, d'économistes et de fonctionnaires pour agir en qualité de groupe de discussion pour le ministre et de mécanisme d'observation de l'évolution dans le secteur privé.

Ce sont là des innovations positives qui pourraient être extrêmement utiles au ministre et à ses fonctionnaires.

Le recours à des organismes consultatifs pourrait être particulièrement approprié dans le cas des mesures fiscales qui n'entrent en vigueur qu'un certain temps après qu'elles ont été annoncées. Le Comité spécial de l'Association canadienne d'études fiscales a souligné que les propositions fiscales pourraient être débattues de façon plus ouverte dans le cadre de

publiques. Le système fiscal même n'aborde plus seulement la mobilisation de fonds, il est devenu de plus en plus un instrument important dans la poursuite d'une variété d'objectifs sociaux et économiques du gouvernement. En effet, ces objectifs multiples contribuent à la complexité du système fiscal.

Dans ce contexte, le concept du secret budgétaire devra être défini de façon à le rendre plus conforme à la réalité d'un budget moderne. Le ministre des Finances et ses hauts fonctionnaires devront être discrets. Les personnes de l'extérieur ne devront pas être en mesure d'être avantagées en ayant connaissance des mesures budgétaires avant que l'information soit rendue publique. Mais, les questions budgétaires sont inévitablement complexes et le ministre devrait avoir le loisir de recueillir les conseils de personnes de l'extérieur sur des mesures possibles à l'étude. Ni lui, ni son ministère ne devraient se voir refuser la possibilité d'embaucher des experts-conseils de l'extérieur et d'obtenir les conseils de professionnels au moment de formuler des propositions budgétaires.

Le secret budgétaire doit donc être redéfini de façon à assurer la tenue d'une consultation plus étendue et l'obtention d'une participation publique plus significative. Effectivement, la tradition du secret budgétaire frustre tant le gouvernement que le public. Le gouvernement n'est pas grevé d'une tradition semblable dans la formulation d'autres initiatives — l'instauration hors du contexte budgétaire de nouveaux programmes sociaux et économiques ou de modifications aux programmes existants — qui, très souvent, offrent aussi la possibilité d'un gain privé découlant d'une connaissance anticipée.

Peu de gens contesteraient que la tradition du secret budgétaire doit être assouplie, pour permettre un processus budgétaire plus ouvert. La question est de savoir comment redéfinir le secret budgétaire, qui repose sur la tradition plutôt que sur la loi. Il serait possible à un gouvernement d'indiquer qu'il se propose de rendre le processus budgétaire plus ouvert en adoptant des solutions fondées sur une définition moins rigoureuse du secret budgétaire. Il faudrait cependant que cette « ouverture » du processus budgétaire bénéficie d'un certain appui. Cet appui dépendra dans une large mesure des améliorations que les nouvelles méthodes permettraient d'apporter au processus budgétaire.

Groupes consultatifs

La tradition du secret budgétaire a effectivement empêché les ministres des Finances d'établir des groupes consultatifs auxquels ils auraient pu confier des initiatives dans les domaines de la politique fiscale ou budgétaire, initiatives qu'ils auraient envisagées en vue de les intégrer dans un budget en préparation. Une tradition moins contraignante permettrait au ministre des Finances d'examiner la possibilité d'établir un ou plusieurs groupes de travail ou groupes consultatifs auxquels on pourrait confier des problèmes particuliers ou des mesures budgétaires proposées, aux fins d'un examen externe.

La nature et le mandat précis de ces groupes consultatifs varieraient selon le ministre en cause et dépendraient des problèmes particuliers qui seraient traités. Ce qui est à retenir, toutefois, est que le relâchement du secret

démision d'un ministre du Cabinet en 1936 et du chancelier de l'Echiquier, en 1947. Dans ce dernier cas, le chancelier a démissionné en raison d'une divulgation prématurée à un journaliste en entrant à la Chambre pour présenter son budget. Il démissionna même si un comité nommé pour faire enquête sur la question est arrivé à la conclusion qu'aucune conséquence grave ou gain privé n'avait découlé de cette divulgation. Ainsi, le concept du secret budgétaire a évolué au point de couvrir dans le secret toutes et chacune des questions qui devaient être incluses dans un budget.

La question du secret budgétaire s'est posée sous une toute autre forme au Canada en 1963. L'honorable Walter Gordon avait embauché des experts de l'extérieur pour aider à la préparation de son budget de juin 1963 et, ce faisant, s'était attiré des critiques.

A l'époque, la portée du concept du secret budgétaire a été expliquée à la Chambre des communes par l'honorable George Nowlan le 19 juin 1963, lorsqu'il a déclaré: «Le public, en général, ne me semble pas se rendre compte du secret qui a toujours accompagné l'élaboration d'un budget. Un budget s'ébauche en diverses sections, toutes séparées les unes des autres, afin que personne ne sache de quoi il s'agit... Telle est la pratique établie, qui est le fruit d'une longue tradition et qui montre la nécessité absolue d'éviter toute fuite, d'assurer à la population que le ministre des Finances, comme la femme de César, est au-dessus de tout soupçon.»

Une tradition comportant un élément de secret aussi absolu a pour conséquence de sérieusement restreindre les ministres des Finances et leurs fonctionnaires quant aux renseignements qu'ils peuvent divulguer, notamment avec l'approche de la date du budget. Lorsqu'une fuite budgétaire, si superficielle qu'elle puisse être et peu importe la façon dont elle se présente, risque de susciter une controverse politique, des consultations pré-budgétaires valables sont évidemment restreintes.

De même, la tradition interdit les consultations au sein du gouvernement. L'instauration récente du système de gestion des dépenses gouvernementales a sensiblement intensifié la nécessité de recourir à des discussions exhaustives entre les ministres et entre les ministères au cours de la période pré-budgétaire. Une étape initiale des préparatifs du budget est l'établissement du cadre financier du gouvernement, des priorités et des dépenses qui se traduiront dans les diverses enveloppes de politique. En outre, les nouvelles règles dans le cadre du système des enveloppes pour traiter les dépenses fiscales qui ont d'importantes incidences de politiques ont grandement intensifié la nécessité de tenir des consultations entre les hauts fonctionnaires des divers ministères. L'efficacité de ces améliorations apportées à la gestion interne des finances publiques est sérieusement amoindrie, dans la mesure où la tradition du secret budgétaire gêne la discussion libre au cours de la période pré-budgétaire.

L'interprétation extrême du secret budgétaire ne tient pas compte du rôle économique et social plus important que doivent jouer les budgets de l'époque moderne. Le budget ne se confine plus aux considérations de la politique budgétaire, monétaire et fiscale. Il est devenu pour les gouvernements un des événements les plus importants du calendrier politique, alors qu'ils dévoilent un ensemble de mesures spécifiques touchant la gestion globale des affaires

règle stricte du secret qui s'applique au budget avant sa présentation. En second lieu, je veux parler de la méthode d'étude des propositions budgétaires après leur présentation au Parlement».

L'honorable John Crosbie déclarait en 1979 qu'il espérait qu'à la prochaine session du Parlement, il serait possible d'examiner le processus complet de l'établissement du budget. «Nous pourrions commencer», ajoutait-il, «par renvoyer tout le domaine à un comité de la Chambre des communes».

Le présent document identifie les domaines d'intérêt particuliers et propose des façons qui permettraient de les traiter.

Processus pré-budgétaire

Les consultations pré-budgétaires existent depuis très longtemps. Tout au long de l'année, les particuliers et les organismes soumettent des recommandations particulières visant des modifications d'ordre fiscal et un bon nombre préparent des instances ou des présentations détaillées au cours de la période pré-budgétaire. Celles-ci donnent cours à un grand nombre de discussions avec le ministre des Finances et les fonctionnaires de son ministère. Aussi exhaustives soient-elles ces consultations s'avèrent souvent décevantes pour les deux parties. Ceux qui présentent des observations ne savent pas à l'avance comment ces dernières concorderont avec les options budgétaires étudiées par le gouvernement. Ils ne peuvent donc assurer à leurs observations une efficacité maximale. Pour le ministre et ses fonctionnaires, le secret budgétaire restreint tant la franchise de la réaction gouvernementale que le caractère approfondi des débats qui suivent.

Plusieurs mesures pourraient être prises pour encourager des consultations pré-budgétaires plus significatives. Ces mesures se rattachent à la tradition du secret budgétaire, à l'établissement de groupes consultatifs, à la publication de documents pré-budgétaires et au calendrier du budget.

Secret budgétaire

Changer la tradition des secrets budgétaires, c'est là la clé d'un processus pré-budgétaire plus ouvert.

Le concept du secret budgétaire, tout comme nombre de nos pratiques constitutionnelles, est un héritage que nous tenons du système parlementaire britannique. Il a pris naissance à une époque où le budget avait pour seul objet de mobiliser des recettes gouvernementales par la voie des tarifs ou des taxes d'accise. Certaines précautions devaient être prises pour empêcher que des personnes connaissant d'avance les mesures budgétaires puissent en tirer avantage en réorganisant leurs affaires. Le concept initial du secret budgétaire était donc relativement étroit: empêcher quiconque de bénéficier d'un avantage ou d'un gain financier privé. Toutefois, le concept a été élargi à la suite de fuites budgétaires qui se sont produites au Royaume-Uni et qui ont entraîné la

Introduction

Un processus budgétaire efficace, bien compris – le processus par lequel les propositions fiscales sont conçues, développées et éventuellement mises en œuvre par le Parlement – est essentiel au bon fonctionnement d'un gouvernement.

Les critiques du processus existant, couvert comme il est par le secret traditionnel, se font entendre depuis des années tant de la part du public que des ministres des Finances. A mesure que les modifications fiscales se sont avérées plus complexes et plus pénétrantes quant à leurs conséquences pour les particuliers comme pour les sociétés canadiennes, les propositions d'amélioration du processus de décisions budgétaires se sont faites plus fréquentes. Elles se sont centrées sur le besoin d'ouvrir à la fois le processus de préparation budgétaire et la procédure législative en vue d'une participation publique plus significative.

Données documentaires

Depuis nombre d'années, les ministres des Finances expriment publiquement leurs difficultés à l'égard du processus budgétaire et des contraintes que leur impose le secret budgétaire à la préparation des budgets.

L'honorable Walter Gordon observait que «l'ancienne tradition établie – selon laquelle les budgets sont préparés au ministère des Finances, sans consultations ou échanges avec d'autres fonctionnaires ou experts de l'extérieur, et sans que le Cabinet soit informé des mesures proposées si ce n'est que quelques heures seulement avant la présentation à la Chambre – est démodée et devrait être changée».

En 1969, l'honorable Edgar Benson, en qualité de ministre des Finances, déclarait: «Ce que j'aimerais, c'est que le ministre puisse présenter un document provisoire de sa proposition au Parlement pour fin d'examen. A présent, le ministre des Finances doit présenter des avis très importants provenant d'un très petit groupe d'experts-conseils sous une forme que le gouvernement peut comprendre, et qui déterminent si le gouvernement se maintient ou est renversé, et j'estime que cela est mauvais».

Dans son discours du budget de mai 1976, l'honorable Donald Macdonald expliquait qu'«il était temps de se demander si certains des usages qui président au processus budgétaire ne devraient pas être modifiés pour répondre aux besoins de la situation actuelle». Il ajoutait que deux aspects du processus budgétaire méritaient une attention particulière. «Il s'agit en premier lieu de la

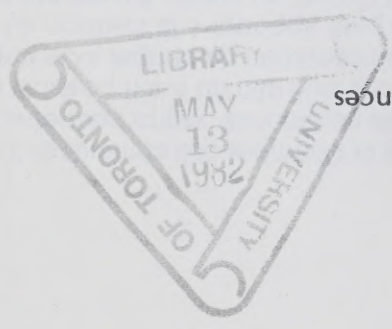
Table des matières

1	Introduction
1	Données documentaires
2	Processus pré-budgétaire
2	Secret budgétaire
4	Groupes consultatifs
6	Documents pré-budgétaires
7	Calendrier budgétaire
8	Processus post-budgétaire
9	Processus parlementaire
11	Conclusion

Le processus budgétaire

Document sur le secret budgétaire
et propositions pour une consultation
plus ouverte

L'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances



Avril 1982

Le processus budgétaire

Document sur le secret budgétaire
et propositions pour une consultation
plus ouverte

L'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances

Avril 1982

Canada